



80112 –  
CGR - OJ - 144 de 2020

Bogotá D.C.,

Doctor  
**JAIME LOMBANA VILLALBA**  
[jlombana@jaimelombana.com](mailto:jlombana@jaimelombana.com)

Referencia: Respuesta a su consulta Radicada con SIGEDOC 2020ER0066085  
Asunto: CONTROL FISCAL - SOBRETASA BOMBERÍL - CUERPOS DE BOMBEROS VOLUNTARIOS

Respetado doctor:

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República -CGR- recibió la comunicación citada en la referencia<sup>1</sup>, por traslado del Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial - Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entidad que a su vez recibió su petición trasladada por el Departamento Administrativo de la Función Pública, a la cual dirigió inicialmente su oficio, que procedemos a responder a continuación:

## 1. Antecedente.

Mediante su oficio consulta:

“1. ¿Es procedente que por el hecho de que los Municipios de Colombia le transfieran mediante convenios o contratos a los Cuerpos de Bomberos Voluntarios del país recursos provenientes de la sobretasa bomberíl para la prestación de ese servicio público, ejerciendo la debida supervisión del gasto, esa eventualidad de entrega de dineros sea suficiente para que las Autoridades de Control, entre ellas, la Contraloría General de la Nación (sic) o sus dependencias, consideren a esas Asociaciones Privadas sin ánimo de lucro y de utilidad común como administradoras de recursos públicos, y por ende, sujetos de control fiscal?”

---

<sup>1</sup> Para la atención de peticiones y consultas, mediante Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG-EJE No. 006 del 30 de marzo de 2020 de la CGR, se determinó dar cumplimiento al artículo 5° del Decreto Ley 491 de 28 de marzo de 2020, el cual dispone la ampliación de los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 para atender peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria.

2. ¿Es procedente que por el hecho de que los Municipios de Colombia le transfieran mediante convenios o contratos a los Cuerpos de Bomberos Voluntarios del país recursos provenientes de la sobretasa bomberil para la prestación de ese servicio público, ejerciendo la debida supervisión del gasto, esa eventualidad de entrega de dineros sea suficiente para que las Autoridades de Control, entre ellas, la Contraloría General de la Nación (sic) o sus dependencias, consideren que esas Asociaciones Privadas sin ánimo de lucro y de utilidad común ejercen función pública cuando desarrollan la actividad bomberil ?
3. ¿En qué casos y/o modalidades la Contraloría General de la Nación(sic) o sus dependencias son competentes para adelantar investigaciones fiscales en contra de personas naturales que representan o que hacen parte de las personas jurídicas privadas?
4. ¿Se encuentra facultada constitucional y legalmente la Procuraduría General de la Nación para investigar disciplinariamente a los integrantes de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios del país por derivación de su participación en la ejecución de contratos y/o convenios que éstos celebren con los Municipios de Colombia, cuyas Entidades Territoriales en acatamiento de lo establecido en el artículo 311 constitucional pretenden cumplir con la prestación del servicio público bomberil contenido en la Ley 1575 del 2012?"

## **2. Alcance del concepto y competencia de la Oficina Jurídica.**

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la CGR, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución<sup>2</sup> ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal.

- Por lo anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas *"sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General"*<sup>3</sup>, así como las formuladas por las contralorías territoriales *"respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General"*<sup>4</sup> y las presentadas por la ciudadanía respecto de *"las consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República"*<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Art. 25 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

<sup>3</sup> Art. 43, numeral 4º del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>4</sup> Art. 43, numeral 5º del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>5</sup> Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000

En este orden, mediante su expedición se busca "*orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal*"<sup>6</sup> y "*asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten*"<sup>7</sup>.

Se aclara que no todos los conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la CGR, porque de conformidad con el artículo 43, numeral 16 del Decreto Ley 267 de 2000<sup>8</sup>, esta calidad sólo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas y con la(s) dependencia(s) implicada(s).

### **3. Precedente doctrinal de la Oficina Jurídica.**

Revisado el aplicativo Normatividad y Relatoría (SINOR), se observa que Previo al Acto Legislativo 04 de 2019, esta Oficina se ha pronunciado frente al tema en los conceptos CGR-OJ-196-2016, radicado 2016EE01350055 de fecha 21 de octubre de 2016, CGR-OJ-245-2017, radicado 2017EE0147419 de fecha 01 de diciembre de 2017 y CGR-OJ-130-2017, radicado 2017EE0073325 de fecha 16 de junio de 2017, los cuales puede consultar en nuestra página institucional [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)

### **4. Consideraciones Jurídicas.**

#### **4.1. Problema jurídico.**

De la consulta planteada, el problema jurídico a tratar es si ¿los cuerpos de bomberos voluntarios que administren recursos públicos como la sobretasa bomberil para la prestación de ese servicio público, son sujetos de control de las contralorías territoriales y de la Contraloría General de la República?

#### **4.2. Naturaleza pública de los recursos.**

El artículo 1 del Acto Legislativo 04 de 2019 modificó el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, el cual dispone cuales son los recursos que son objeto de control por parte de la Contraloría General de la República de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual **vigila la gestión fiscal** de la

<sup>6</sup> Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>7</sup> Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>8</sup> Art. 43 OFICINA JURÍDICA. Son funciones de la Oficina Jurídica: (...) 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden.

administración y **de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos.** La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.”

De acuerdo con lo anterior, a partir del texto del inciso primero del artículo 267 de la Constitución Política se tiene claridad que la vigilancia y el control fiscal son una función pública para vigilar la gestión fiscal no sólo de la administración sino también de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos, por lo cual la competencia para la vigilancia y control fiscal en el marco del artículo 267 constitucional radica en la naturaleza pública de los recursos.

#### 4.3. Competencia del control fiscal en el ámbito territorial.

A partir del Acto Legislativo 4 de 2019, surge una modificación normativa de los artículos 267, 268 y 272 constitucionales que han sido el fundamento para el ejercicio de la función pública de la vigilancia y control fiscal ejercida por la Contraloría General de la República y por las contralorías territoriales, otorgándose precisas facultades extraordinarias por el término de seis meses al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley para el desarrollo de dicho Acto Legislativo<sup>9</sup>, que conllevan otros cambios en el trámite y ejecución de las facultades constitucionales asignadas a la CGR.

En tal sentido, el artículo 267 constitucional, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019, señala:

“ARTICULO 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades **que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías,** en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

(...)

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, **sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal,** y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley...” (Subrayas y negrillas fuera de texto)

<sup>9</sup> Parágrafo Transitorio del artículo 268 de la Constitución Política, modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2019.

A su turno, el artículo 272 constitucional fue modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 4 de 2019, el cual además de disponer que “*La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República*”<sup>10</sup>, también prescribe en su inciso 6° que:

“ARTICULO 272.

(...)

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 **en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad**. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.” (Negrillas y subrayas fuera de texto)

Concordante con las disposiciones constitucionales, el Decreto Ley 403 de 2020, “*Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal*”, derogó el artículo 65 de la Ley 42 de 1993 a través de su artículo 166, y dispuso en su artículo 4 respecto de la competencia de las contralorías territoriales que:

**“Artículo 4. Ámbito de competencia de las contralorías territoriales.** Las contralorías territoriales vigilan y controlan la gestión fiscal de los departamentos, distritos, municipios y demás entidades del orden territorial, así como a los demás sujetos de control dentro de su respectiva jurisdicción, en relación con los recursos endógenos y las contribuciones parafiscales según el orden al que pertenezcan, de acuerdo con los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley; en forma concurrente con la Contraloría General de la República de conformidad con lo dispuesto en el presente Decreto Ley y en las disposiciones que lo reglamenten, modifiquen o sustituyan.

En todo caso, corresponde a la Contraloría General de la República, de manera prevalente, la vigilancia y control fiscal de los recursos de la Nación transferidos a cualquier título a entidades territoriales, así como las rentas cedidas a éstas por la Nación, competencia que ejercerá de conformidad con lo dispuesto en normas especiales, en el presente Decreto Ley en lo que corresponda, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.” (Subrayas fuera de texto)

Si bien, la Contraloría General de la República ostenta una competencia general para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos, lo cierto es que dicha competencia se ejerce de acuerdo con la reglamentación legal, a través de la cual se armonizan otros principios constitucionales como el de descentralización administrativa, y el de autonomía de las entidades territoriales<sup>11</sup>, que conforme a lo previsto por la propia constitución, permiten a los contralores departamentales, distritales y municipales

<sup>10</sup> Inciso 3°, que es concordante con el inciso 1° del artículo 267 constitucional, modificado por el mismo 4 del Acto Legislativo 4 de 2019 que dispone “*La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.*”

<sup>11</sup> Artículos 1 y 272 de la Constitución Política.

ejerger, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente.

Entonces, además de algunas reglas especiales, también deben observarse las nuevas reglas de competencia que trae el Decreto Ley 403 de 2020 en su Título II sobre las *COMPETENCIAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES* a partir del artículo 4 y hasta el 29<sup>12</sup>.

Por ello, en cada evento tendrá que realizarse un análisis de la competencia, para el ejercicio del control y vigilancia fiscal de los recursos públicos por parte de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, conforme lo establecido por la Constitución y la Ley.

#### **4.4. Vigilancia y control de los recursos provenientes de la sobre tasa Bomberil**

La Ley 1575 de 2012<sup>13</sup>, "*Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia*" determina que existe una responsabilidad compartida entre todas las autoridades y los habitantes del territorio colombiano sobre la "gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos"<sup>14</sup>. Señala, además que ésta constituye un servicio público esencial<sup>15</sup> del Estado y que es prestado en forma directa a través de los Cuerpos de Bomberos oficiales, voluntarios y aeronáuticos.

Así mismo, la Ley General de Bomberos determina que la prestación de éste servicio público esencial, se hará a través de los cuerpos de bomberos oficiales, o mediante la celebración de contratos y/o convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios.<sup>16</sup> Y crea un Fondo Nacional de Bomberos como cuenta especial de la nación<sup>17</sup>, cuyos

---

<sup>12</sup> Cuyos capítulos regulan de forma específica los siguientes temas: el Capítulo I trae las "Disposiciones generales para el ejercicio de competencias de las contralorías" (artículos 4 al 6); el Capítulo II contempla la "Vigilancia fiscal concurrente integral o selectiva, transitoria o permanente" (artículo 7); el Capítulo III dispone sobre el "Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal de la Contraloría General de la República" (artículos 8 al 11); el Capítulo IV reglamenta los aspectos generales del "Sistema Nacional de Control Fiscal -SINACOF-" (artículos 12 al 16); el Capítulo V las "Acciones conjuntas entre contralorías" (artículo 17); el Capítulo VI contempla la "Intervención funcional de oficio" de la CGR (artículos 18 al 21); el Capítulo VII preceptúa la "Intervención funcional excepcional" de la CGR (artículos 22 al 28); a la vez que el Capítulo VIII establece competencias por "Fuero de atracción".

<sup>13</sup> Modificada por la Ley 1943 de 2018, 'por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones', publicada en el Diario Oficial No. 50.820 de 28 de diciembre de 2018.

- Modificada por la Ley 1940 de 2018, 'por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019, publicada en el Diario Oficial No. 50.789 de 26 de noviembre de 2018'. Rige a partir del 1o. de enero de 2019

- Modificada por la Ley 1796 de 2016, 'por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones', publicada en el Diario Oficial No. 49.933 de 13 de julio de 2016.

- Artículos compilados en el Decreto Único Reglamentario 1066 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, publicado en el Diario Oficial No. 49.523 de 26 de mayo de 2015. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1.1 del mismo Decreto 1066 de 2015.

<sup>14</sup> Art. 1 inciso 1

<sup>15</sup> Art. 2 inciso 2

<sup>16</sup> Ley 1575 de 2012 Art. 3 Inc.4

<sup>17</sup> Ley 1575 de 2012 Art. 34

recursos se distribuyen entre los cuerpos de bomberos de acuerdo a los proyectos aprobados por la Junta Nacional de Bomberos; recursos cuya vigilancia y control fiscal corresponde a la Contraloría General de la República.<sup>18</sup>

La Ley 1575 de 2012, “*Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia*”, en su artículo 3º, determina:

“Artículo 3. Competencias del nivel nacional y territorial.

El servicio público esencial se prestará con fundamento en los principios de subsidiariedad, coordinación y concurrencia, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 288 de la Constitución. Corresponde a la Nación la adopción de políticas, la planeación, las regulaciones generales y la cofinanciación de la gestión integral del riesgo contra incendios, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos. Los departamentos ejercen funciones de coordinación, de complementariedad de la acción de los distritos y municipios, de intermediación de estos ante la Nación para la prestación del servicio y de contribución a la financiación tendiente al fortalecimiento de los cuerpos de bomberos.

Los entes territoriales deben garantizar la inclusión de políticas, estrategias, programas, proyectos y la cofinanciación para la gestión integral del riesgo contra incendios, rescates y materiales peligrosos en los instrumentos de planificación territorial e inversión pública.

**Es obligación de los distritos, con asiento en su respectiva jurisdicción y de los municipios la prestación del servicio público esencial a través de los cuerpos de bomberos oficiales o mediante la celebración de contratos y/o convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios.** En cumplimiento del principio de subsidiariedad, los municipios de menos de 20.000 habitantes contarán con el apoyo técnico del departamento y la financiación del fondo departamental y/o nacional de bomberos para asegurar la prestación de este servicio.

Las autoridades civiles, militares y de policía garantizarán el libre desplazamiento de los miembros de los cuerpos de bomberos en todo el territorio nacional y prestarán el apoyo necesario para el cabal cumplimiento de sus funciones”. (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En cuanto a la clasificación de los cuerpos de bomberos, el artículo 18 de la Ley 1575 de 2012, establece:

“Artículo 18. Clases. Los Cuerpos de Bomberos son Oficiales, Voluntario y Aeronáuticos así:

a) Cuerpos de Bomberos Oficiales: Son aquellos que crean los concejos distritales o municipales, para el cumplimiento del servicio público para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención (le rescates en todas sus

---

<sup>18</sup> Ley 1575 de 2012 Art. 35 parágrafo 2

modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos a su cargo en su respectiva jurisdicción.

b) Los Cuerpos de Bomberos Voluntarios: Son aquellos organizados como asociaciones sin ánimo de lucro, de utilidad común y con personería jurídica expedida por las secretarías de gobierno departamentales organizadas para la prestación del servicio público para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos en los términos del artículo segundo de la presente ley y con certificado de cumplimiento expedido por la dirección Nacional de Bomberos.

c) Los Bomberos Aeronáuticos: son aquellos cuerpos de bomberos especializados y a cargo de los explotadores públicos y privados de aeropuertos, vigilados por la Autoridad Aeronáutica Colombiana y organizados para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos y demás calamidades conexas propias del sector aeronáutico." (Subrayado fuera del texto).

Es importante resaltar lo señalado por el artículo 37 de la Ley 1575 de 2012, el cual establece:

"Recursos por iniciativa de los entes territoriales. Los distritos, municipios y departamentos podrán aportar recursos para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, en los siguientes términos.

a) De los Municipios

Los concejos municipales y distritales, a iniciativa del alcalde podrán establecer sobretasas o recargos a los impuestos de industria y comercio, impuesto sobre vehículo automotor, demarcación urbana, predial, de acuerdo a la ley y para financiar la actividad bomberil.

b) De los Departamentos

Las asambleas, a iniciativa de los gobernadores, podrán establecer estampillas, tasas o sobretasas a contratos, obras públicas, interventorías, concesiones o demás que sean de competencia del orden departamental y/o donaciones y contribuciones.

PARÁGRAFO. Las sobretasas o recargos a los impuestos que hayan sido otorgados para financiar la actividad bomberil por los concejos municipales y distritales bajo el imperio de las leyes anteriores, seguirán vigentes y conservarán su fuerza legal." (Subrayado fuera de texto)

El Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito de Tunja señala en sentencia del 19 de junio de 2014, lo siguiente:

*"(...) No es de recibo para el argumento según el cual la remuneración pagada por el Municipio de Tunja al Cuerpo de Bomberos Voluntarios, una vez sufragada por el ente territorial deja de ser pública. Esto por cuanto, tal y como lo ha señalado la Corte*

*constitucional "para los efectos de la función administrativa, las personas jurídicas privadas deben actuar teniendo en cuenta las finalidades señaladas en el ordenamiento jurídico y utilizando explícitamente los medios autorizados, tales como las normas administrativas; por tanto, los recursos económicos provenientes del ejercicio de las funciones públicas, tienen el carácter de fondos públicos y, por ende, están sujetos a controles específicos, entre otros el que ejerce la Contraloría General de la República a través del control fiscal de los particulares que manejan fondos o bienes de la Nación"<sup>19</sup>. (Subraya del Despacho)*

*Además la Corte también ha sido enfática en señalar que "La función fiscalizadora ejercida por la Contraloría General de la República propende por un objetivo, el control de gestión, para verificar el manejo adecuado de los recursos públicos sean ellos administrados por organismos públicos o privados, en efecto, la especialización fiscalizadora que demarca la Constitución Política es una función pública que abarca incluso a todos los particulares que manejan fondos o bienes de la Nación. Fue precisamente el constituyente quien quiso que ninguna rama del poder público, entidad, institución, etc., incluyendo a la misma Contraloría General de la República, quedara sin control fiscal de gestión. Entonces ningún ente, por soberano o privado que sea, puede abrogarse el derecho de no ser fiscalizado cuando tenga que ver directa o indirectamente con los ingresos públicos o bienes de la comunidad; en consecuencia, la Constitución vigente crea los organismos de control independientes para todos los que manejen fondos públicos y recursos del Estado, incluyendo a los particulares."<sup>20</sup>*

*El Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja no puede confundir el ejercicio del control fiscal con la organización y el funcionamiento de su sistema de control interno, que por supuesto está obligado a diseñar y aplicar, en los términos que señale la ley."*

Así las cosas y de acuerdo a lo mencionado en párrafos precedentes, los entes territoriales deberán contar con los recursos necesarios, para financiar la actividad bomberil en tal sentido, para tales efectos en algunos de ellos, se establecen las sobretasas, que constituyen un gravamen que se impone a los ciudadanos, dineros que son recaudados por el distrito, municipio o departamento en una cuenta especial con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público y asistencia social y de atención de la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, para posteriormente ser transferidos estos recursos al cuerpo de bomberos.

En este orden de ideas, y tal como lo ha señalado la Corte, el cuerpo de bomberos voluntario se constituye en un particular que maneja fondos públicos y en tal virtud es sujeto de control fiscal. Se debe aclarar que la fiscalización debe remitirse solamente al recurso público. En consecuencia, el cuerpo de bomberos deberá rendir cuentas sobre los dineros que recibe por parte de la entidad territorial de conformidad con las normas que para tal efecto expida la Contraloría de ese orden territorial.

<sup>19</sup> Sentencia C/197 de 1995

<sup>20</sup> Sentencia C/167 de 1995 y 557 de 2009

## 5. Conclusiones.

### 5.1. A sus preguntas número uno y dos se responde:

“1. ¿Es procedente que por el hecho de que los Municipios de Colombia le transfieran mediante convenios o contratos a los Cuerpos de Bomberos Voluntarios del país recursos provenientes de la sobretasa bomberil para la prestación de ese servicio público, ejerciendo la debida supervisión del gasto, esa eventualidad de entrega de dineros sea suficiente para que las Autoridades de Control, entre ellas, la Contraloría General de la Nación (sic) o sus dependencias, consideren a esas Asociaciones Privadas sin ánimo de lucro y de utilidad común como administradoras de recursos públicos, y por ende, sujetos de control fiscal?

2. ¿Es procedente que por el hecho de que los Municipios de Colombia le transfieran mediante convenios o contratos a los Cuerpos de Bomberos Voluntarios del país recursos provenientes de la sobretasa bomberil para la prestación de ese servicio público, ejerciendo la debida supervisión del gasto, esa eventualidad de entrega de dineros sea suficiente para que las Autoridades de Control, entre ellas, la Contraloría General de la Nación (sic) o sus dependencias, consideren que esas Asociaciones Privadas sin ánimo de lucro y de utilidad común ejercen función pública cuando desarrollan la actividad bomberil ?

La Ley 1575 de 2012, "*Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia*" determina que existe una responsabilidad compartida entre todas las autoridades y los habitantes del territorio colombiano sobre la "gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos"<sup>21</sup>. Señala además, que ésta constituye un servicio público esencial<sup>22</sup> del Estado y que es prestado en forma directa a través de los Cuerpos de Bomberos oficiales, voluntarios y aeronáuticos.

En el mismo sentido son enfáticos los artículos 3 y 37 de la Ley 1575 de 2012 al señalar que es obligación de los distritos y municipios, en complementariedad con los departamentos, brindar la prestación del servicio público esencial a través de los cuerpos de bomberos oficiales o mediante la celebración de contratos y/o convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios, siendo de su resorte establecer los mecanismos de control administrativo conducentes a garantizar y verificar la correcta gestión del riesgo, siendo de su cargo ejercer la tutela del servicio público esencial de su cargo y sobre la gestión fiscal de los recursos públicos contratados por los entes territoriales.

---

<sup>21</sup> Art. 1 inciso 1

<sup>22</sup> Art. 2 inciso 2

A fin de cumplir dicha obligación, los distritos y municipios, en complementariedad con los departamentos, deben contar con los recursos necesarios, para financiar la actividad bomberil, así algunos de ellos, establecen las sobretasas, que constituyen un gravamen que se impone a determinados sujetos, dineros que son recaudados por el municipio o departamento en una cuenta especial con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público y asistencia social y de atención de la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, para posteriormente ser transferidos estos recursos a un cuerpo de bomberos.

En tales situaciones, cuando los cuerpos de bomberos voluntarios se constituyen en particulares que manejan fondos públicos son sujetos de control fiscal, que ejercerá la Contraloría del respectivo orden territorial en virtud del artículo 272 constitucional, sin perjuicio de los controles prevalentes que pueda ejercer la Contraloría General de la República de acuerdo con lo regulado en el Decreto Ley 403 de 2020.

## **5.2. A su pregunta número tres se responde:**

3. ¿En qué casos y/o modalidades la Contraloría General de la Nación(sic) o sus dependencias son competentes para adelantar investigaciones fiscales en contra de personas naturales que representan o que hacen parte de las personas jurídicas privadas?

En cuanto a la competencia de la Contraloría General de la República, de conformidad con el artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019, se estableció que la vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos, correspondiendo a la ley reglamentar el ejercicio de las competencias entre contralorías.

Para tal efecto, el Decreto Ley 403 de 2020 partir del artículo 4 y hasta el 29 desarrolla el Título II sobre las **COMPETENCIAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES**.

De acuerdo con lo anterior, a partir del texto del inciso primero del artículo 267 de la Constitución Política se tiene claridad que la vigilancia y el control fiscal son una función pública para vigilar la gestión fiscal no sólo de la administración sino también de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos, por lo cual la competencia para la vigilancia y control fiscal en el marco del artículo 267 constitucional radica en la naturaleza pública de los recursos.

Consecuencia de lo anterior, dentro de la órbita del control fiscal son susceptibles del control y vigilancia fiscal las personas naturales que representan o que hacen parte de las personas jurídicas privadas que manejen fondos o bienes públicos, control que se realiza a través de las modalidades que para el control fiscal micro, macro y procesos de responsabilidad fiscal señalan el Decreto Ley 403 de 2020, la Ley 1474 de 2011 y la Ley 610 de 2000.

### **5.3. A su pregunta número cuatro se responde:**

4. ¿Se encuentra facultada constitucional y legalmente la Procuraduría General de la Nación para investigar disciplinariamente a los integrantes de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios del país por derivación de su participación en la ejecución de contratos y/o convenios que éstos celebren con los Municipios de Colombia, cuyas Entidades Territoriales en acatamiento de lo establecido en el artículo 311 constitucional pretenden cumplir con la prestación del servicio público bomberil contenido en la Ley 1575 del 2012?"

Respecto de la competencia de la Procuraduría General de la Nación para investigar disciplinariamente a los integrantes de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, dada la autonomía e independencia que rige la actuación de los organismos de control, se da traslado por competencia a dicha entidad conforme lo señalado en el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011.

Cordialmente,



**JULIÁN MAURISIO RUIZ RODRÍGUEZ**  
Director Oficina Jurídica

Copia: Dr. Fernando Carrillo Flórez, Procurador General de la Nación.

Proyectó: Andrés Rolando Ramírez Guacaneme  
Revisó: Lucenith Muñoz Arenas  
N.R. Sigedoc 2020ER0066085  
TDR 80112-033 Conceptos Jurídicos